

---

ISABELLE ROME

LA JUSTICE  
À L'ÉPREUVE DES VIOLENCES  
AU SEIN DU COUPLE

GENÈSE D'UNE NOUVELLE  
POLITIQUE PUBLIQUE

51

« **V**oilà le grand mot lâché : propriété ! car c'est l'instinct de possession, encore, qui se retrouve au fond des crimes du foyer. Il assure – les coupables l'espèrent, du moins, et l'événement, souvent, leur donne raison – l'impunité, ou la presque impunité du forfait<sup>1</sup>. » C'est en ces termes que la journaliste féministe Caroline Rémy, dite Séverine, décrit les exactions commises au sein du couple, dans un article publié en 1896 sous le titre « Tueurs de femmes ». Elle exprime sa révolte face aux crimes inspirés par l'instinct de possession des maris à l'égard de leurs épouses, mais aussi son ressenti d'injustice par rapport au traitement judiciaire de ces faits, insuffisamment réprimés, selon elle.

Plus de cent vingt ans plus tard, en 2018, une célèbre actrice – Muriel Robin – lance un appel, déplorant la condamnation pénale d'une femme – Jacqueline Sauvage<sup>2</sup> – qui a tué son mari alors qu'elle avait été violentée par ce dernier des années durant. Ses mots sont les suivants : « Entendons ces femmes pour éviter qu'elles n'arrivent à tuer<sup>3</sup>. » Pour elle aussi, les

---

1. Évelyne Le Garrec, *Séverine (1855-1929). Vie et combats d'une frondeuse*, L'Archipel, 2009, p. 185.

2. Condamnée à une peine de dix ans d'emprisonnement en 2012, Jacqueline Sauvage s'est vu accorder une grâce présidentielle le 28 décembre 2016.

3. *Le Journal du dimanche*, 23 novembre 2018.

souffrances des femmes sont trop souvent passées sous silence, volontairement ignorées ou incomprises.

Au cours du siècle séparant ces deux papiers, la condition des femmes a pourtant considérablement évolué au sein de notre société. Des lois nombreuses ont conduit à leur émancipation : de l'octroi du droit de vote en 1944 à celui d'avoir un compte bancaire ou de choisir son métier (1965), en passant par la possibilité de recourir à la contraception (1967), ou encore la dépénalisation de l'avortement (1975), et jusqu'à l'introduction – en 2000 puis au cours des deux décennies suivantes – de la parité dans la représentation politique comme au sein des grandes entreprises. La suppression de la puissance paternelle, remplacée par l'instauration d'une autorité parentale conjointe des parents sur les enfants, a également constitué un pas important vers l'égalité entre les sexes.

52

Mais les violences au sein du couple ne cessent pas et les victimes en demeurent très majoritairement les femmes. Celles-ci ne seraient ni efficacement protégées ni suffisamment entendues au sein de la société, qui fonctionnerait encore trop souvent sur le modèle du patriarcat et de la domination masculine, façonné par des constructions culturelles millénaires. C'est ce qu'explique notamment l'anthropologue Françoise Héritier<sup>4</sup>. Une complaisance envers les auteurs de ces méfaits est également dénoncée de manière récurrente. Tel est, par exemple, le sens des critiques adressées à la presse, qui a longtemps présenté les violences commises au sein du couple comme des faits banals – presque inévitables – et les homicides conjugaux comme des « crimes passionnels », inspirant une empathie à l'égard de leurs auteurs, forcément désespérés. Sous la pression des mouvements féministes, de tels titres disparaissent heureusement, peu à peu, de nos tabloïds.

L'inaction des pouvoirs publics face à la souffrance des femmes est aussi fréquemment invoquée dans les discours féministes. Renouvelée au fil des années, au gré des gouvernements qui se succèdent, cette accusation pourrait ressembler à un leitmotiv. Aujourd'hui, l'interpellation populaire devient néanmoins de plus en plus pressante sur la manière dont les institutions répondent à ces violences, en particulier la justice et la police.

Si elles demeurent un objet intrinsèque des combats féministes, en ce qu'elles s'opposent fondamentalement à la conception même de l'égalité entre les sexes, elles font désormais aussi l'objet d'une lutte qui dépasse ce cadre militant. Il suffit de se remémorer les défilés qui se sont formés

---

4. *La Différence des sexes*, Paris, Bayard, 2010.

sur l'ensemble du territoire national à l'avant-veille de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le lundi 25 novembre 2019. Des femmes et des hommes, de générations, d'origines et de cultures différentes, se sont réunis et mobilisés par milliers, afin de dire STOP à toutes ces violences. Des pancartes portant les slogans « L'amour ne tue pas, le machisme si », ou encore « Elle le quitte, il la tue », ont été arborées tant par des hommes que par des femmes. L'expression « Je suis un homme féministe » a été aussi reprise sur des banderoles : un signe que le féminisme n'est plus « l'affaire » des seules femmes mais est en train de gagner le cœur et l'esprit de la société tout entière, la marque que cette dernière prend massivement conscience du fléau représenté par les violences faites aux femmes, qu'elle considère aujourd'hui comme insupportables et intolérables.

Cette interpellation doit être entendue. Il faut accepter de regarder en face la réalité : depuis 2006, en France, au moins cent vingt femmes perdent la vie, chaque année, sous les coups de leur conjoint. En huit ans, elles sont mille cent à avoir ainsi trouvé la mort<sup>5</sup>. Il faut également s'intéresser aux enfants exposés aux violences commises au sein du couple : elles leur causent des traumatismes décrits comme aussi graves que ceux occasionnés par des scènes de guerre. En 2018, vingt et un enfants ont trouvé la mort à l'occasion des cent quarante-neuf homicides conjugaux perpétrés sur le territoire national<sup>6</sup>. Face à ce mouvement social, comment la lourde machine administrative (et plus encore judiciaire) peut-elle s'adapter et réagir ? L'objet de cet article est de le montrer.

Examiner l'impact de ces faits au sein même de la société doit conduire à les traiter de manière spécifique. Par l'explosion de la sphère intime qu'ils peuvent provoquer, ne portent-ils pas atteinte à deux fondamentaux de notre pacte social que sont le couple et la famille ? Loin d'être seulement « intrafamiliales », ces violences mettent ainsi en péril l'équilibre de notre société dans son ensemble. Les juguler nécessite donc la mise en œuvre d'une politique particulièrement volontariste.

5. *La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes*, n° 13, novembre 2018 (disponible sur [Stop-violences-femmes.gouv.fr](http://Stop-violences-femmes.gouv.fr)).

6. *Étude nationale relative sur les morts violentes au sein du couple*, 10 juillet 2019 (disponible sur [Interieur.gouv.fr](http://Interieur.gouv.fr)).

VOLONTARISME POLITIQUE  
ET DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE

En retenant les violences au sein du couple comme une priorité de politique pénale dans sa circulaire du 9 mai 2019 adressée aux parquets, la garde des Sceaux a fixé un cap. Nicole Belloubet leur demande notamment de veiller à ce que l'accueil des victimes soit amélioré, ainsi que tous les dispositifs d'évaluation du danger. Elle met en exergue trois points précis : attribuer de manière plus large les téléphones « grave danger »<sup>7</sup>, assurer l'effectivité de l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal, favoriser le prononcé des ordonnances de protection en saisissant davantage les juges aux affaires familiales, à cette fin. Premier résultat tangible : en six mois, le nombre de téléphones « grave danger » octroyés a plus que doublé, passant de moins de trois cents à plus de six cents.

Mais améliorer le traitement judiciaire des violences conjugales nécessite aussi d'examiner dans le détail les points de blocage et d'identifier les dysfonctionnements éventuels du système.

De nombreux parquets et juridictions se sont engagés et impliqués avec détermination dans ce combat. C'est sur le terrain qu'est né au début des années 2010 le téléphone « grave danger », dispositif de téléprotection expérimenté à Bobigny par les procureurs Patrick Poiret et François Molins, en partenariat avec Ernestine Ronai, présidente de l'Observatoire des violences envers les femmes en Seine-Saint-Denis. Dans le Pas-de-Calais, dès 2003, Luc Frémot, alors procureur de la République près le tribunal de grande instance de Douai, a pour sa part instauré le principe de l'éviction du conjoint violent, avec suivi et hébergement de ce dernier. À Toulouse, parquet et direction du centre pénitentiaire de Seysses ont mis en œuvre en 2019 un suivi des sortants de prison condamnés pour violences conjugales... Il serait donc faux de penser que l'institution judiciaire n'a pas pris la mesure de la gravité de ce fléau ou d'affirmer que rien n'est fait dans ce domaine.

Les peines d'emprisonnement prononcées pour violences conjugales sont désormais plus nombreuses, et leur durée plus longue. S'agissant de la répression des faits les plus graves, les homicides, celle-ci est sévère : dix-sept ans de réclusion criminelle en moyenne pour ceux commis en 2015 et 2016<sup>8</sup>.

7. Téléphone portable disposant d'une touche dédiée afin de permettre à la victime de joindre un service de téléassistance accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

8. Inspection générale de la justice, *Mission sur les homicides conjugaux* (rapport), octobre 2019 (disponible sur [Justice.gouv.fr](http://Justice.gouv.fr)).

Des moyens ont aussi été fournis, à travers notamment les subventions allouées aux associations d'aide aux victimes, en constante augmentation<sup>9</sup>.

Malgré tous ces efforts, le chiffre macabre des homicides conjugaux ne baisse pas. C'est pourquoi l'Inspection générale de la justice a été saisie afin d'examiner dans le détail les procédures s'y rapportant – en l'espèce, les dossiers des homicides commis en 2015 et 2016 ayant fait l'objet d'une condamnation définitive. Un rapport a été remis à la ministre de la Justice au mois de novembre 2019. Un certain nombre de dysfonctionnements ont été constatés, au-delà même de la sphère de compétence du juge, et vingt-quatre recommandations formulées, provoquant parfois une réaction des magistrats, comme le reconnaît Nicole Belloubet en indiquant qu'après ses « mots forts » « certains procureurs s'en sont émus »<sup>10</sup>. La plupart de ces recommandations sont en passe d'être concrètement mises en œuvre.

55

Il a semblé également nécessaire à la garde des Sceaux que l'ensemble des actions menées contre les violences conjugales puissent être coordonnées. C'est la mission qu'elle m'a confiée, en tant que haute fonctionnaire chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Un plan d'action a pu être ainsi défini, en lien avec l'ensemble des directions de l'administration centrale dès le début de l'été 2019. Lors de l'ouverture du Grenelle consacré aux violences conjugales, le 3 septembre 2019, dix mesures phares ont été présentées, comme le déploiement du bracelet anti-rapprochement des auteurs. Des réunions interdirectionnelles sont organisées de manière régulière afin que les actions menées le soient de manière « décloisonnée ».

Impulsée de manière forte par la ministre de la Justice et identifiée précisément à travers la personne chargée de coordonner ses différentes actions, la politique de lutte contre les violences conjugales existe donc bien de manière spécifique et concrète. Afin qu'elle soit pleinement efficace, elle doit se tourner aussi vers l'extérieur. Sa cohérence en interne et la clarté de ses termes et objectifs rendent cette ouverture plus aisée.

## OUVERTURE ET CONSTRUCTION DE PARTENARIATS

L'un des partenariats clés est celui mis en place depuis plus d'une année avec l'École nationale de la magistrature.

9. *Les Chiffres-clés de la Justice 2018*, octobre 2018 (disponible sur [Justice.gouv.fr](http://Justice.gouv.fr)).

10. *Libération*, 11-12 janvier 2020.

Renforcer l'offre de formation des magistrats dans le domaine des violences conjugales est apparu comme une nécessité. Il est important de rappeler, à ce titre, l'évolution des connaissances sur ce sujet. Le phénomène d'emprise psychologique – processus par lequel l'auteur place son conjoint sous sa domination – n'est pas encore très bien identifié par la totalité des intervenants, tout comme les conséquences psycho-traumatiques des violences commises au sein du couple sur les enfants. Il est donc essentiel que les magistrats soient mieux formés. À cette fin, un travail inédit en son processus d'élaboration a été réalisé par l'École nationale de la magistrature, avec le concours notamment de la mission interministérielle pour la protection des femmes, et un groupe de magistrats « experts » exerçant en juridictions. Il a permis la création d'un modèle de formation pédagogique, avec élaboration de fiches réflexes par fonctions.

56

Des journées de formation continue sont donc dorénavant organisées en proximité, au sein des cours et juridictions. Elles s'adressent non seulement aux magistrats mais aussi à leurs partenaires : officiers de police judiciaire, avocats, agents pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, médecins et travailleurs sociaux, représentants associatifs. Les premières journées ont été lancées à Aix-en-Provence et à Pointe-à-Pitre. Plus de quatre-vingts personnes s'y étaient inscrites et ont pu recevoir cet enseignement mais aussi échanger et renforcer leurs liens de collaboration. L'École nationale de la magistrature a également intégré un volet « lutte contre les violences faites aux femmes » dans chaque formation obligatoire au changement de fonction – une avancée significative.

La démarche consistant à se rapprocher de l'ensemble des acteurs de terrain est aussi celle qui est retenue pour la mise en place de filières de l'urgence « violences conjugales » au sein des juridictions. Il est apparu que les délais de traitement des procédures – en particulier les requêtes en ordonnances de protection – étaient trop longs, alors que la victime est en situation de danger. S'inspirant des pratiques instaurées dans certains tribunaux désignés en tant que pilotes comme ceux de Créteil, de Rouen ou d'Angoulême, la direction des services judiciaires a pu ainsi établir – en lien avec la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des affaires civiles et du Sceau et la direction de l'administration pénitentiaire, après des échanges sur le terrain avec les magistrats et fonctionnaires de ces juridictions – un schéma de filière d'urgence qui, puisqu'il a été élaboré à partir de structures de tailles différentes, pourra être décliné en fonction d'un tel paramètre. C'est donc d'une co-construction avec les juridictions que sera né ce nouveau dispositif.

De même que cette politique du ministère de la Justice doit s'appuyer sur les juridictions en les impliquant dans la construction et la mise en œuvre de ce combat, elle doit également se nourrir de concertations avec l'extérieur. Celles-ci peuvent être menées avec d'autres ministères mais aussi avec des organismes et des structures intervenant en ce domaine, comme avec des représentants de la société civile. Au vu de l'interpellation forte de cette dernière sur les violences faites aux femmes, le dialogue avec les associations paraît aujourd'hui incontournable.

On ne peut en effet répondre à la demande sociale en restant dans l'entre-soi. L'ouverture à la société civile est essentielle. C'est pourquoi une grande diversité a été introduite dans la composition du groupe de travail que j'ai piloté pour le ministère de la Justice dans le cadre du Grenelle. Composé d'environ soixante-dix personnes issues de différents ministères et de délégations ou missions interministérielles, ainsi que d'avocats, de psychologues, d'un huissier de justice, de représentants de plusieurs réseaux associatifs et de membres du Conseil national de l'ordre des médecins comme de la Haute Autorité de santé, ou encore de la direction de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, ce groupe de travail s'est réuni à un rythme soutenu – cinq fois en deux mois. Chaque séance a rassemblé au moins une quarantaine de participants. Des propositions nombreuses ont pu ainsi y être faites, chacune d'entre elles ayant été discutée et élaborée de manière consensuelle tout en étant soumise à une expertise technique grâce à l'implication des directions de l'administration centrale au sein du groupe.

57

Parallèlement, j'ai rencontré de manière bilatérale des victimes ou leurs familles. Leur éclairage, que nulle autre personne ne pouvait procurer, était évidemment nécessaire à la réflexion engagée. Ainsi, l'une des mesures proposées par le ministère de la Justice résulte précisément de ces échanges : la décharge, pour les descendants de l'auteur d'un homicide volontaire commis sur l'autre parent, de toute obligation alimentaire à l'égard de celui-ci.

L'ensemble des mesures ainsi élaborées a également été présenté aux organisations syndicales, qui ont pu émettre des observations à leur sujet.

Comme les échanges au sein du groupe de travail avaient tous été empreints d'un grand respect réciproque et s'étaient révélés particulièrement constructifs, il a été jugé utile de poursuivre ce travail au-delà du Grenelle. Deux groupes d'une quinzaine de personnes chacun ont été installés en janvier 2020 : l'un sur la protection des victimes et l'organisation de la vie familiale, l'autre sur le suivi des auteurs et la prise en charge des violences. Ils auront pour tâche de continuer à réfléchir sur

de nouvelles actions à mettre en place, mais également de surveiller l'état d'avancement des mesures proposées. S'agissant spécifiquement de la problématique du suivi des auteurs, elle fera l'objet d'une étude menée sous la direction de la mission de recherche Droit et justice, avec l'appui de procureurs référents associés au groupe de travail, ainsi qu'avec le soutien de l'École nationale de la magistrature et de l'École nationale de l'administration pénitentiaire, représentées également au sein de cette instance.

58 Ce travail de concertation et de coproduction démontre l'intérêt qu'il y a à associer des représentants de la société civile dans la définition de politiques publiques, perçues comme particulièrement sensibles par l'opinion publique. Le respect et l'écoute réciproques doivent le caractériser. Il est également important que chacun des membres du groupe puisse s'exprimer avec une certaine liberté. L'objectif est de parvenir à « construire ensemble », pas à « conglomérer » une somme de demandes particulières. Telle est la règle fixée dès le départ.

Au-delà de la mise en œuvre de mesures concrètes, ces échanges ont favorisé l'émergence de propositions de modifications législatives. Le ministère de la Justice doit veiller à leur conformité avec les grands principes fondamentaux de notre démocratie. Entendre la parole de la société civile ne signifie pas qu'il faut la retenir en son intégralité, surtout si elle risque de heurter les piliers de l'État de droit.

#### COHÉRENCE POLITIQUE ET RESPECT DES GRANDS PRINCIPES FONDAMENTAUX

La prise de conscience massive du fléau que représentent les violences conjugales au sein de la société ainsi que l'évolution des connaissances des phénomènes d'ordre psychologique qui s'y rattachent ont provoqué l'expression d'une parole sociale nouvelle à ce sujet. Il est cohérent, dans une démocratie comme la nôtre, que la loi tienne compte de ces nouveaux paramètres.

C'est ainsi que les discussions menées au sein du groupe de travail ont conduit à plusieurs propositions de modifications législatives. Non seulement le terme d'emprise va faire son apparition dans le code civil et dans le code pénal, mais l'état de dépendance affective dans lequel est placée la victime sera également retenu pour amender un certain nombre de dispositions en vigueur.

Considérant que dans une telle situation la victime peut être affaiblie, il est proposé, par exemple, que la médiation pénale – supposant une

« égalité des armes » entre les parties – soit interdite et le recours à la médiation familiale strictement limité par le juge.

Des échanges avec des magistrats, des avocats, des travailleurs sociaux, des responsables de service hospitalier et des médecins, comme des préconisations du rapport de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux, est née la proposition visant à permettre une levée du secret médical pour tout médecin et soignant qui pourrait, sans risque de poursuites disciplinaires, porter des faits de violence à la connaissance du procureur, s'il estime notamment qu'une victime se trouve dans un état d'emprise qui la place dans l'impossibilité de donner son accord.

Retenant également les propos répétés des psychologues et des personnels accompagnant des victimes au quotidien, le ministère de la Justice propose aussi que le tribunal, au moment où il condamne pénalement un auteur de violences conjugales, puisse statuer sur l'exercice de l'autorité parentale de ce dernier et suspendre par exemple son droit de visite et d'hébergement, en cas de danger pour la mère ou/et pour l'enfant.

59

Plusieurs autres modifications législatives sont également suggérées. Toutes reflètent la nécessité de prendre en considération de nouveaux éléments résultant du changement de perception des faits de violences conjugales au sein de la société, comme d'une meilleure connaissance des conséquences que ceux-ci peuvent avoir sur l'état psychologique de la victime et des enfants du couple.

C'est ainsi la notion d'un « flexible droit »<sup>11</sup> que le ministère de la Justice retient à travers l'ensemble de ces propositions. C'est aussi la vision d'un droit « accompagnateur » d'une mue sociale, plutôt que celle d'un droit « obstacle » dont la visée serait, au contraire, de ralentir cette dernière. Le droit est en effet souvent perçu par les milieux investis dans ces combats comme l'argument suprême pour ne pas agir. Or il est possible, tout en restant fidèle à nos grands cadres juridiques, d'utiliser le droit pour agir et coller à la réalité.

Il est, en revanche, des remparts infranchissables : ce sont les grands principes fondateurs de notre État de droit. La réponse à apporter aux violences conjugales donne parfois lieu à des discours dont la concrétisation risquerait de mettre sérieusement à mal ces fondamentaux. Parce qu'elle touche l'intime et les relations à l'autre dans la plus petite des cellules de la société, celle du couple, la parole autour de ce sujet est souvent animée d'une grande passion. Parce que la douleur des proches

11. Jean Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2001.

des victimes tuées par leurs conjoints est intolérable et insupportable, le sentiment d'injustice et de révolte est particulièrement profond dans l'opinion publique. L'expression de ce ressenti se fait quelquefois cri de colère. Si elle peut être comprise, elle ne peut, en revanche, dicter des choix politiques qui seraient contraires à l'État de droit.

60 Ainsi faut-il veiller à ce que toute évolution législative respecte, notamment, la présomption d'innocence, un droit fondamental énoncé par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le respect de ce principe n'est aucunement contraire à la nécessaire protection des victimes. Lorsque des charges sérieuses existent contre un individu suspecté d'avoir gravement violé sa compagne et si celle-ci paraît en danger, les règles de la procédure pénale rendent possible le placement en détention provisoire du mis en examen, comme elles autorisent à prononcer une interdiction de contact avec la victime à l'encontre du conjoint soupçonné, y compris en l'évinçant du domicile conjugal. La loi permet donc une protection de la victime, avant que la culpabilité du mis en cause ne soit établie. Pour autant, les dires de la plaignante ne peuvent être crus seulement sur parole. Ce sera au juge d'en apprécier la véracité, le moment venu, une fois l'ensemble des investigations requises effectuées. Il faut en outre que le principe de personnalisation des peines soit respecté. Tous les auteurs de violences conjugales ne présentent pas le même profil, ni n'ont connu les mêmes histoires personnelles ou familiales. Si la violence ne doit pas rester sans réponse et doit être sanctionnée, il est également important de considérer qu'elle peut être prise en charge et qu'elle n'est pas une fatalité. Protéger la victime demeure, en revanche, l'urgence absolue.

\*

Les limites de l'État de droit ne sont jamais des freins pour les victimes. Elles ne représentent des obstacles que pour celles et ceux qui voudraient remettre en cause la démocratie. Ce n'est certainement pas l'intention de la plupart des personnes ou des associations qui défendent et assistent quotidiennement des victimes. Une telle atteinte pourrait, cependant, constituer une conséquence fâcheuse d'une justice qui ne serait plus exercée seulement dans les cours et les tribunaux, mais également dans la rue ou sur les réseaux sociaux. Cette justice-là ne connaît pas la présomption d'innocence. Elle expose au grand jour la souffrance des victimes, traite les personnes mises en cause comme des coupables, parfois comme des monstres. Elle peut détruire les victimes qui devront

vivre à jamais avec des images dégradantes révélées d'elles, broyant aussi des innocents. Jamais elle ne répare. L'autorité judiciaire demeure la gardienne de la liberté individuelle (art. 66 de la Constitution du 4 octobre 1958). Elle doit dorénavant l'être dans une démocratie vivante, au sein de laquelle l'institution judiciaire s'ouvre au dialogue et au partenariat, attentive à l'évolution des mentalités.

R É S U M É

---

*Les violences conjugales sont au cœur des combats féministes, faisant désormais l'objet d'une mobilisation sans précédent au sein de la société française. À travers des manifestations et des écrits, ou par le biais des réseaux sociaux, cette dernière met en cause les pouvoirs publics, qu'elle accuse souvent d'inaction dans ce domaine. La justice ne peut rester sourde à cette interpellation. Par une politique volontariste initiée en 2019, le ministère de la Justice s'est notamment engagé dans une démarche de concertation avec la société civile. Quelles en sont les ressorts, les limites, et les espoirs ?*

